Naciones Unidas S/2015/3



Consejo de Seguridad

Distr. general
5 de enero de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 2 de enero de 2015 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

En su resolución 2167 (2014) el Consejo de Seguridad subrayó la importancia de forjar asociaciones de colaboración efectivas en el ámbito del mantenimiento de la paz entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los estatutos correspondientes de las organizaciones regionales y subregionales. En ese contexto el Consejo me solicitó, en el párrafo 13, que en una cooperación plena y estrecha con la Unión Africana iniciase un proceso de extracción de experiencias adquiridas sobre las transiciones de las operaciones de paz de la Unión Africana a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Malí y la República Centroafricana y formulase recomendaciones específicas que se pudiesen aplicar en los posibles arreglos de transición en el futuro.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirigió este proceso de extracción de experiencias adquiridas, que se llevó a cabo en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), y en consulta con la Unión Africana, la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y los departamentos, oficinas, organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas. La metodología del proceso incluyó un examen documental de los informes pertinentes, incluidos los de la Unión Africana y la CEDEAO, así como entrevistas con funcionarios de la Unión Africana y las Naciones Unidas y otras partes interesadas clave. El 19 de noviembre de 2014, representantes de las Naciones Unidas, la Unión Africana y las comunidades económicas y los mecanismos regionales celebraron una reunión consultiva en El Cairo para examinar las conclusiones y recomendaciones, que fueron aprobadas el 12 de diciembre de 2014 durante una reunión de validación conjunta de las Naciones Unidas y la Unión Africana que tuvo lugar en la sede de la Unión Africana en Addis Abeba.

Las transiciones de las operaciones de paz de la Unión Africana a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Malí y en la República Centroafricana se llevaron a cabo en un contexto de mayor colaboración, tanto a nivel estratégico como operacional. El papel que las organizaciones subregionales y de la Unión Africana han desempeñado en los dos últimos decenios ha sido fundamental a la hora de abordar conjuntamente las crisis que se han

15-00020 (S) 120115 120115





producido en el continente en el marco del Capítulo VIII de la Carta. De las iniciativas de mantenimiento de la paz en Burundi, Sudán y Somalia han surgido gradualmente varios modelos de cooperación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas basados en los principios de la complementariedad y la ventaja comparativa. Se han establecido una serie de procesos y mecanismos de enlace a distintos niveles con el fin de facilitar y mejorar la cooperación, el intercambio de información y las consultas, entre los que cabe destacar el Equipo de Tareas Conjunto sobre Paz y Seguridad y una reunión consultiva entre servicios sobre la prevención y la gestión de los conflictos. El establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana en 2010 también ha contribuido considerablemente a fomentar una colaboración más dinámica entre las dos organizaciones.

En respuesta a las crisis multidimensionales en Malí, el 13 de noviembre de 2012 el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana solicitó al Consejo de Seguridad que autorizase por un período inicial de un año el despliegue previsto de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA). En su resolución 2085 (2012) el Consejo autorizó el despliegue de la AFISMA y solicitó el establecimiento de una presencia multidisciplinaria de las Naciones Unidas en Malí, la Oficina de las Naciones Unidas en Malí, a fin de proporcionar un apoyo coordinado y coherente a los procesos político y de seguridad. Posteriormente, en la resolución 2100 (2013) se dispuso el traspaso de autoridad de la AFISMA a la MINUSMA el 1 de julio de 2013. Unos 6.103 efectivos militares, 20 agentes de policía y tres unidades de policía constituidas integradas por 368 agentes fueron transferidos de la operación de paz con liderazgo africano en esa fecha.

En lo que respecta a la República Centroafricana, el 19 de julio de 2013 el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana solicitó al Consejo de Seguridad que autorizara el despliegue de la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) por un período inicial de seis meses. El traspaso de autoridad de la Misión de Consolidación de la Paz en la República Centroafricana, establecida en el país desde 2003 por mandato de la CEEAC, a la MISCA tuvo lugar el 19 de diciembre de 2013. En su resolución 2127 (2013) el Consejo autorizó el despliegue de la MISCA durante un período de 12 meses. La transición de la MISCA a MINUSCA se articuló en la resolución 2149 (2014), en la que se fijó el 15 de septiembre de 2014 como fecha para efectuar el traspaso de autoridad. En la misma resolución, el Consejo también solicitó la transformación inmediata de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA) en la MINUSCA. Esas transiciones también pusieron de relieve el importante papel que los asociados bilaterales y multilaterales, en particular las operaciones francesas Sangaris y Serval y la fuerza de la Unión Europea para el mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, habían desempeñado para ayudar a combatir las crisis.

El rápido despliegue de la AFISMA y la MISCA fue fundamental para los esfuerzos emprendidos por la comunidad internacional con objeto de proteger a los civiles en esos países. También allanó el camino para facilitar un traspaso ordenado de la autoridad a la MINUSMA y MINUSCA. Si bien los contextos de cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en Malí y la República Centroafricana fueron distintos, surgieron una serie de conclusiones comunes. La presente carta contiene las principales conclusiones y recomendaciones acerca de los arreglos estratégicos, operacionales y de coordinación y apoyo necesarios para aumentar la coherencia y la interoperabilidad entre las dos organizaciones.

Cooperación estratégica antes y después de la transición

Habida cuenta de que el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, su relación con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana ocupa un lugar central en la asociación estratégica de colaboración general entre las dos organizaciones, que se ha guiado por las decisiones y resoluciones de ambos Consejos. La experiencia adquirida en Malí y la República Centroafricana pone de manifiesto que el éxito de la transición de una operación de paz de la Unión Africana a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz requiere coherencia política y la armonización de las políticas y estrategias al más alto nivel. El proceso de extracción de las experiencias adquiridas también pone de relieve la necesidad de velar por que, en la medida de lo posible, los mandatos encomendados por el Consejo y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana a las operaciones que reciben el apoyo de ambas organizaciones se articulen en estrecha consulta. También deben redactarse de un modo que muestren una unidad de visión estratégica a fin de facilitar el proceso de planificación estratégica y una respuesta más coordinada.

Una comparación de los procesos previos a la transición en Malí y la República Centroafricana demuestra que las instrucciones expresas del Consejo de Seguridad sobre la dirección de los procesos estratégicos conjuntos de planificación y evaluación fueron fundamentales para garantizar una respuesta coordinada de las Naciones Unidas, la Unión Africana y las organizaciones regionales pertinentes. En el caso de Malí, en su resolución 2085 (2012), por la que se autorizó el despliegue de la AFISMA, el Consejo solicitó a la Secretaría que evaluase conjuntamente con la Unión Africana, la CEDEAO y otros asociados las necesidades operacionales de la operación con liderazgo africano. En el caso de la República Centroafricana, el Consejo proporcionó orientación estratégica en varias resoluciones, incluida la resolución 2127 (2013), en la que solicitó a la Secretaría que llevase a cabo sin dilación, en consulta con la Unión Africana, los preparativos y actividades de planificación para imprevistos con miras a la posible transformación de la MISCA en una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Las misiones de evaluación posteriores dirigidas por mi Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en noviembre de 2013 y febrero de 2014, con la participación de representantes de la Unión Africana y la CEEAC, contribuyeron a proporcionar recomendaciones armonizadas y sirvieron de base al proceso de formulación del mandato que dio lugar al traspaso de autoridad de la MISCA a la MINUSCA. Los contactos que la dirección del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz mantuvo con la oficina de enlace de la Unión Africana y los embajadores de la CEDEAO y los Estados miembros de la CEEAC también fueron útiles a ese respecto. A pesar de las diferencias que surgieron, la intensificación de las consultas entre miembros de los dos Consejos, incluso por conducto de los miembros africanos del Consejo de Seguridad y del intercambio de cartas que tuve con el Presidente de la Comisión de la Unión Africana en febrero de 2014, también contribuyó a aplicar un enfoque armonizado al proceso de transición.

Las transiciones en Malí y en la República Centroafricana también indican que una asociación eficaz en el ámbito del mantenimiento de la paz entre las Naciones Unidas y la Unión Africana ha de basarse en una clara división del trabajo, incluso

después de la fecha del traspaso de autoridad. Mantener la participación regional y aprovechar las ventajas comparativas de las Naciones Unidas, la Unión Africana y los actores regionales para impulsar el proceso político ha resultado fundamental en la búsqueda de una paz y una estabilidad duraderas en Malí y la República Centroafricana. El Grupo de Apoyo y Seguimiento sobre la Situación en Malí y el Grupo Internacional de Contacto sobre la República Centroafricana han sido instrumentos eficaces para fortalecer la coordinación entre los miembros de la comunidad internacional y las instancias nacionales en apoyo del proceso de paz. También han contribuido a crear un entorno propicio para el cumplimiento de los mandatos de la MINUSMA y la MINUSCA.

Como indiqué en mi informe de fecha 3 de marzo de 2014 sobre la República Centroafricana, presentado en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 48 de la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad (S/2014/142), una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz solo puede tener éxito cuando la región desempeña una función importante y complementaria. A ese respecto, y a fin de aumentar la participación regional en la República Centroafricana, en su resolución 2149 (2014) el Consejo de Seguridad solicitó a la MINUSCA que, en la medida de sus recursos y mandato existentes, ayudase en las iniciativas políticas de la Unión Africana y la CEEAC para apoyar el proceso de transición, después del traspaso de autoridad que tendría lugar el 15 de septiembre de 2014. El establecimiento de misiones sólidas después del proceso de transición de las misiones de la Unión Africana, como la Misión de la Unión Africana para Malí y el Sahel y la Misión de la Unión Africana para la República Centroafricana y África Central, contribuyó a mantener la participación regional y la coherencia y la unidad de visión en el plano estratégico. A largo plazo, ello también podría contribuir a facilitar las estrategias de salida de las Naciones Unidas.

Las enseñanzas extraídas de las experiencias de Malí y la República Centroafricana apuntan a la necesidad de que haya una mayor claridad respecto de los plazos y condiciones en que ha de llevarse a cabo un proceso de transición con el fin de aumentar su previsibilidad. Una indicación temprana de la intención del Consejo de Seguridad, como en el caso de su resolución 2127 (2013) relativa a la República Centroafricana, de transformar una operación de paz con liderazgo africano en una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, en coordinación con las entidades regionales pertinentes y el país anfitrión, puede facilitar una pronta participación estratégica de las dos secretarías. Dicha indicación también puede facilitar la elaboración de los conceptos y parámetros de referencia de las misiones, lo cual puede contribuir a que el proceso de traspaso sea más fluido.

Planificación y coordinación operacionales

El proceso previo al traspaso de autoridad de la MISCA a la MINUSCA se benefició de las enseñanzas extraídas de la transición de la AFISMA a la MINUSMA. En el caso de Malí, las Naciones Unidas intensificaron su apoyo al proceso de planificación de la AFISMA atendiendo a lo dispuesto en la resolución 2071 (2012), en la que el Consejo de Seguridad solicitó a la Secretaría que desplegara planificadores militares y de seguridad para que prestasen asistencia a la CEDEAO y la Unión Africana en la planificación de la AFISMA. Sin embargo, esa iniciativa se vio obstaculizada en parte por el hecho de que, en ese momento, la CEDEAO y la Unión Africana habían comenzado a elaborar conceptos distintos de las operaciones.

El proceso de planificación formal solo comenzó después de la reunión que el Grupo de Apoyo y Seguimiento sobre la Situación en Malí celebró el 19 de octubre de 2012, en la que se aprobó el concepto estratégico para la solución de las crisis en Malí formulado bajo la dirección de la Unión Africana. Posteriormente, la Unión Africana y la CEDEAO celebraron una serie de reuniones con el apoyo de las Naciones Unidas y otros asociados para armonizar el concepto de operaciones de la AFISMA, que fue finalmente aprobado por la cumbre extraordinaria de la CEDEAO celebrada el 11 de noviembre y por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana el 13 de noviembre. Aprovechando el impulso generado por la aprobación del concepto estratégico, se celebraron consultas periódicas de alto nivel entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y la sede de la CEDEAO para coordinar el apoyo operacional a la AFISMA, en particular en el marco de un equipo de tareas integrado.

Por otra parte, en la República Centroafricana las Naciones Unidas se esforzaron desde un principio por apoyar el traspaso de autoridad de la operación dirigida por la CEEAC, la Misión de Consolidación de la Paz en la República Centroafricana, a la operación bajo liderazgo africano, la MISCA, que tuvo lugar el 19 de diciembre de 2013. Las Naciones Unidas también participaron desde abril de 2013 en las misiones de evaluación dirigidas por la Unión Africana en apoyo de la elaboración del concepto de operaciones de la MISCA. Atendiendo a lo dispuesto en la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad, la Secretaría proporcionó asesoramiento técnico y especializado para apoyar la planificación y el despliegue de la MISCA y fortalecer su mando y control, infraestructura administrativa y capacidad de formación, incluso mediante el modelo de equipo móvil de capacitación diseñado y puesto en marcha de forma coordinada por las Naciones Unidas y la Unión Africana.

Tras la aprobación de la resolución 2149 (2014) del Consejo de Seguridad, la Unión Africana y las Naciones Unidas elaboraron un plan de transición centrado en las medidas operacionales y estratégicas clave que hubieran de aplicarse. El equipo de las Naciones Unidas de apoyo a la MISCA, que se desplegó en la República Centroafricana en febrero de 2014, desempeñó un papel importante en la puesta en marcha del plan de transición y la vinculación de la planificación operacional con la planificación del apoyo de los donantes en Addis Abeba y Nueva York. El equipo de apoyo también constituyó el núcleo del equipo de transición que recomendé en mi informe de fecha 3 de marzo de 2014. El despliegue del equipo de transición, al que se le encomendó la planificación del establecimiento de la MINUSCA y la preparación para el traspaso de autoridad, con la participación de la MISCA y la BINUCA, contribuyó en gran medida a una transición más fluida.

Mando y control

Es fundamental para el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz disponer de unas estructuras de mando y control claras, especialmente en la medida en que operan en entornos políticos y de seguridad inestables. Dichas estructuras son muy importantes en los procesos de transición cuando las operaciones se llevan a cabo en coordinación con otra organización. La necesidad de una clara orientación estratégica y operacional es especialmente importante. Las transiciones en Malí y la República Centroafricana pusieron nuevamente de manifiesto que las operaciones de paz multinacionales y complejas requieren un marco de mando y control claro y eficaz. En ambos contextos la Unión Africana tropezó con dificultades debido a la falta de medios de comunicación entre el cuartel general de la fuerza y los cuarteles

generales de sector, así como a una falta de claridad sobre los procedimientos jerárquicos.

En Malí, el plazo relativamente corto en el que se llevó a cabo el proceso de transición afectó a las estructuras de mando y control, en parte al provocar la disolución del Centro de Operaciones Conjuntas de la AFISMA. Ese problema se gestionó mejor en la República Centroafricana mediante la creación de un centro común de operaciones conjuntas entre la Unión Africana y las Naciones Unidas antes del traspaso de autoridad. Además, la continuidad del mando y control se vio facilitada por la transferencia del Comandante de la Fuerza de la MISCA tras un proceso de contratación competitivo, así como de algunos de los oficiales de Estado Mayor y varios civiles miembros del personal de la MISCA. Pese a las dificultades iniciales relacionadas con el establecimiento de la infraestructura de comunicaciones, la coordinación entre la MISCA, la Operación Sangaris y la fuerza de la Unión Europea para el mantenimiento de la paz en la República Centroafricana se vio facilitada por la integridad del mando dentro de las fuerzas y la claridad de sus mandatos respectivos, una lección que debe tenerse en cuenta al planificar actividades conjuntas en el futuro. Las continuas y eficaces orientaciones proporcionadas por la dirección de la BINUCA/MISNUCA y la MISCA durante todo el período de transición también fueron decisivas.

Modalidades de transferencia de efectivos

La transferencia de contingentes y fuerzas de policía que actúan en el marco de operaciones de paz bajo liderazgo africano es un elemento central del proceso de planificación operacional durante las etapas de transición. En los casos de Malí y la República Centroafricana, en sus resoluciones 2100 (2013) y 2149 (2014) el Consejo de Seguridad solicitó a las Naciones Unidas que absorbieran en su misión de mantenimiento de la paz el mayor número posible de personal militar y de policía de las operaciones de paz bajo liderazgo africano, de conformidad con las normas de las Naciones Unidas y en coordinación con la CEDEAO y la CEEAC. En marzo de 2013 la Secretaría llevó a cabo una evaluación para detectar posibles deficiencias críticas entre los efectivos de la AFISMA. También se hizo un esfuerzo por armonizar la dotación de efectivos con las necesidades operacionales, promover un mayor conocimiento de los mandatos de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y mejorar el equipo y la capacidad de autonomía logística. En el caso de la República Centroafricana, se hizo una evaluación de la capacidad junto con la Unión Africana y la CEEAC en mayo de 2014. Las deficiencias detectadas se comunicaron posteriormente a los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía y a los donantes bilaterales en un intento de aumentar su capacidad antes del inicio del proceso de transición.

Pese a dichos esfuerzos, que incluían la concesión de períodos de gracia y otras medidas destinadas a fortalecer y armonizar las estructuras de mando y control de las misiones y las doctrinas y las políticas, la mayoría de los contingentes que la MINUSMA y la MINUSCA heredaron en la fecha de sus respectivos traspasos de autoridad tenían unos equipos y capacidad de autonomía logística por debajo de lo que requerían las normas de las Naciones Unidas. Por tanto, las transiciones en Malí y en la República Centroafricana ponen de relieve la necesidad de intensificar la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en una etapa temprana en lo que respecta a la generación de fuerzas, incluso mediante la realización de visitas conjuntas antes del despliegue a fin de facilitar el proceso de transferencia de

efectivos. Los problemas que se plantean en el ámbito de las normas relativas a los contingentes ponen de manifiesto la necesidad de seguir prestando apoyo a iniciativas más amplias para desarrollar la capacidad de los contingentes africanos, en particular mediante el apoyo de asociados bilaterales.

También surgieron problemas en ambos países con respecto a la aplicación de la política de las Naciones Unidas de verificación del respeto de los derechos humanos debido a la preocupación por el historial de derechos humanos de algunos contingentes que iban a ser transferidos, en particular los pertenecientes a las fuerzas nacionales enumeradas en los anexos de mi informe anual sobre los niños y los conflictos armados. La política de verificación del respeto de los derechos humanos obliga a las Naciones Unidas a velar por que no se despliegue a ninguna persona que haya participado en violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario. En lo que respecta a la AFISMA y la MISCA, la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos al apoyo que las Naciones Unidas prestaban a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización reveló varios factores y riesgos que las Naciones Unidas estaban obligadas a tomar en consideración antes de iniciar el proceso de transferencia de efectivos en la República Centroafricana. Solo se atendieron parcialmente dichas preocupaciones mediante la aplicación de medidas de mitigación, incluida la puesta en marcha de sesiones de capacitación y actividades adicionales de verificación proactiva de los contingentes de la MISCA en el caso de la República Centroafricana. En el futuro, una coordinación y aplicación oportunas de la política de verificación del respeto de los derechos humanos en las primeras etapas de la planificación de la transición de una operación de la Unión Africana a una de las Naciones Unidas mejoraría el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

Capacidad civil

Las transiciones en Malí y la República Centroafricana también han repercutido en la coordinación y ejecución de las tareas específicamente encomendadas en relación con la población civil, principalmente en el ámbito de los derechos humanos y la protección de los civiles. También se han planteado problemas relativos a la coordinación con la comunidad de asistencia humanitaria. En ambos países, la Unión Africana desplegó capacidades civiles multidisciplinarias para apoyar los componentes militar y de policía y mejorar la capacidad de la AFISMA y la MISCA para cumplir su mandato de protección de los civiles y coordinarse con otras partes interesadas. Sin embargo, la experiencia adquirida en ambos procesos de transición indica que la labor y experiencia de la Unión Africana en el ámbito de los derechos humanos podría aprovecharse aún más. También es necesaria una mayor armonización de las normas y los métodos de trabajo de la Unión Africana y las Naciones Unidas, particularmente en lo que respecta a la supervisión, la presentación de informes y el seguimiento de las violaciones de los derechos humanos. En el caso de la República Centroafricana se registraron mejoras debido sobre todo al establecimiento de mecanismos de coordinación. No obstante, la Unión Africana y las Naciones Unidas han de mejorar su entendimiento común de la protección de los civiles. La labor de ambas organizaciones en esa esfera también se beneficiaría de una coordinación más sistemática, combinada con una mayor capacidad civil para aplicar estrategias relacionadas con la protección de los civiles.

Arreglos para la prestación de apoyo

Una operación de la Unión Africana de apoyo de la paz, robusta desde el punto de vista operacional, y que pueda integrarse perfectamente en el plano operacional en una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz es fundamental para el éxito de un proceso de transición. A ese respecto, la capacidad para obtener un apoyo adecuado es uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta la Unión Africana en la realización de sus operaciones de paz. El Consejo de Seguridad ha puesto de relieve repetidamente, por última vez en su resolución 2167 (2014), la necesidad de fortalecer el carácter previsible, la sostenibilidad y la flexibilidad de la financiación aportada a las organizaciones regionales cuando llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz en virtud de un mandato de las Naciones Unidas. En la misma resolución el Consejo también recordó la responsabilidad de las organizaciones regionales a la hora de procurar recursos para sus actividades, incluso a través de las contribuciones de sus Estados miembros y el apoyo de sus asociados.

En sus resoluciones 2085 (2012) y 2127 (2013) el Consejo de Seguridad solicitó que le presentara un paquete de medidas “blandas” de apoyo a la AFISMA y la MISCA, respectivamente. Habida cuenta de la falta de personal disponible, tanto la AFISMA como la MISCA necesitaron personal de apoyo y personal civil adicional durante sus etapas de puesta en marcha. De conformidad con la resolución 2127 (2013), los expertos de las Naciones Unidas desplegados para prestar apoyo a la MISCA proporcionaron una capacidad de refuerzo técnico adicional a la misión de la Unión Africana, en particular en los ámbitos del apoyo a la misión, las comunicaciones y la planificación militar y de policía. Por otra parte, en su resolución 2149 (2014) el Consejo autorizó el despliegue en la MINUSCA de facilitadores militares antes del traspaso de autoridad previsto para el 15 de septiembre de 2014, en particular para que contribuyeran a constituir los componentes militar y de policía de la MINUSCA.

En sus resoluciones 2085 (2012) y 2127 (2013) el Consejo de Seguridad me solicitó que estableciese fondos fiduciarios para apoyar las operaciones de la AFISMA y la MISCA, de conformidad con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, a fin de complementar los esfuerzos de movilización de recursos de la Unión Africana. Como resultado de ello, los fondos fiduciarios establecidos para la AFISMA y la MISCA recibieron 44 millones y 5 millones de dólares, respectivamente. El fondo fiduciario establecido para la República Centroafricana facilitó la entrega de un paquete de comunicaciones a la MISCA. Sin embargo, persistieron los desacuerdos sobre la condición de algunos equipos, lo cual dio lugar a una demora en su instalación. En Malí, estaba inicialmente previsto que el fondo fiduciario se utilizase para satisfacer algunas de las necesidades detectadas en la AFISMA mediante la adquisición de equipo esencial procedente de las existencias para el despliegue estratégico de las Naciones Unidas.

Los mandatos de los fondos fiduciarios de la AFISMA, establecidos por separado por la Unión Africana y las Naciones Unidas, permitían que se prestara todo tipo de apoyo logístico, incluidos el suministro de alimentos, combustible y transporte estratégico y el reembolso del equipo de propiedad de los contingentes. Sin embargo, en el caso del fondo fiduciario administrado por las Naciones Unidas, la relativamente limitada cantidad de fondos disponibles, junto con la incertidumbre sobre la sostenibilidad de los mecanismos del fondo fiduciario, hacían que se

centrase la atención en la adquisición puntual de equipo en vez de en la prestación de apoyo operacional directo. La mayoría de las promesas de contribuciones realizadas por los donantes estaban generalmente destinadas a la obtención de asistencia no mortífera y, por tanto, impedían que la Unión Africana utilizase los fondos para efectuar reembolsos en concepto de equipo de propiedad de los contingentes. Ese fue el caso del 98% del apoyo prometido en la conferencia de donantes para la MISCA celebrada por la Unión Africana el 1 de febrero de 2014 en Addis Abeba. La Unión Africana también había tenido que hacer frente a una baja tasa de desembolso de los fondos prometidos por los asociados en Addis Abeba.

La experiencia adquirida en las transiciones de Malí y la República Centroafricana demuestra que la planificación de la AFISMA y la MISCA, en lo que respecta a la capacidad y el número de efectivos, se vio influida predominantemente por la disponibilidad estimada de las contribuciones voluntarias en lugar de por las necesidades reales sobre el terreno. Sin embargo, en ambos casos, ello se vio compensado en parte por la utilización de fondos de reserva bilaterales y multilaterales ya establecidos, administrados por la Unión Africana para la realización de operaciones de apoyo a la paz bajo liderazgo africano. En respuesta a las solicitudes formuladas por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 2085 (2012) y 2127 (2013) a los Estados Miembros y los asociados para que proporcionasen apoyo financiero y contribuciones en especie a la AFISMA y la MISCA con el fin de facilitar su despliegue, algunos Estados Miembros, en particular Francia y los Estados Unidos de América, ofrecieron una importante cantidad de apoyo mortífero y no mortífero directamente a una serie de países que aportaban contingentes y fuerzas de policía. Las armas y vehículos proporcionados por Francia y el transporte estratégico y apoyo de otro tipo suministrado por los Estados Unidos fueron esenciales para el despliegue de contingentes adicionales en la MISCA. Sin embargo, a pesar de esas medidas, parte del apoyo bilateral a los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía solo se prestó una vez concluido el proceso de traspaso de autoridad de la MISCA a la MINUSCA.

Conclusiones y recomendaciones

Las circunstancias específicas de cada conflicto deben determinar el modelo particular de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas. Sin embargo, es importante seguir mejorando la forma en que las dos organizaciones y las comunidades económicas regionales colaboran para prevenir y gestionar los conflictos. En ese contexto, la cuestión de la subsidiariedad entre la Unión Africana y sus organizaciones subregionales debe abordarse con renovado vigor en el marco de la estructura africana de paz y seguridad ya que las asociaciones de colaboración funcionan mejor cuando hay objetivos estratégicos comunes, coherencia política y una clara división de las responsabilidades. Es igualmente importante hacer un esfuerzo por mejorar la cooperación entre las secretarías de las dos organizaciones. Ello debe incluir el fortalecimiento de los mecanismos existentes como el Equipo de Tareas Conjunto sobre Paz y Seguridad de las Naciones Unidas y la Unión Africana.

El Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana tienen importantes funciones que desempeñar en el establecimiento de la dirección estratégica en materia de colaboración, especialmente en el contexto de una posible transición. Por consiguiente, se recomienda que los dos Consejos sigan haciendo un esfuerzo constructivo por fortalecer las consultas y el intercambio de información sobre los países en sus respectivos órdenes del día. Esto es importante en todo momento pero especialmente durante el proceso de establecimiento del mandato y el despliegue de las operaciones de paz dirigidas por la Unión Africana. A ese respecto, me alienta el hecho de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con la declaración de su Presidencia de 16 de diciembre de 2014 (S/PRST/2014/27), tenga la intención de celebrar consultas oportunas y llevar a cabo misiones de colaboración sobre el terreno con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, según proceda, a fin de formular posiciones y estrategias coherentes para cada caso al hacer frente a las situaciones de conflicto en África.

Las transiciones en Malí y la República Centroafricana han puesto de relieve la importancia de la participación temprana desde un principio de las dos organizaciones en actividades conjuntas de evaluación y planificación, teniendo en cuenta las dimensiones política y de seguridad de los conflictos en cuestión. Dicha planificación debería permitir que las Naciones Unidas y la Unión Africana desarrollen una visión común que dé lugar a una mayor eficiencia y doctrinas y planes de apoyo a la misión más eficaces en función del costo. Cuando se prevé la puesta en marcha de un proceso de transición de una operación de la Unión Africana a una misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, una indicación temprana de que ese es el curso de acción que se va a seguir mejoraría la planificación durante el período.

A fin de asegurar una mayor previsibilidad, las dos organizaciones deben determinar una serie de parámetros de referencia ajustados al contexto que se puedan utilizar para determinar las condiciones en que una transición debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las necesidades del país y la situación sobre el terreno. Esos parámetros deben tener en cuenta también el tiempo necesario para establecer arreglos de apoyo para las operaciones de paz de la Unión Africana y los plazos necesarios para desplegar una misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Las transiciones en Malí y la República Centroafricana también confirmaron que la continuidad de la participación regional sigue siendo fundamental para afianzar las actividades de estabilización y sostener el impulso político. Por tanto, en el futuro la planificación de las transiciones debe tener en cuenta el papel que los mecanismos y la presencia de la Unión Africana desempeñan en la etapa posterior al proceso de transición. También se debe evaluar el apoyo que las Naciones Unidas pueden seguir prestando para mantener esa presencia pluridimensional. A ese respecto, tomo nota nuevamente de la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 16 de diciembre de 2014, en la que este destacó la importancia de prestar apoyo a la función política de la Unión Africana durante las transiciones, así como a la formulación y aplicación de las reformas de la gobernanza y de otro tipo que se lleven a cabo para abordar las causas subyacentes de los conflictos en África.

Cuando está previsto transferir al personal de una operación de paz de la Unión Africana a otra de las Naciones Unidas, es importante que las dos organizaciones colaboren desde un principio en la generación de fuerzas y agentes de policía. Deben celebrar estrechas consultas con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía acerca de las capacidades necesarias y el cumplimiento de la política y la doctrina de las Naciones Unidas, en particular en lo que respecta a los derechos humanos. Ello debe encuadrarse en el contexto más amplio del apoyo que las Naciones Unidas prestan a la puesta en marcha de la Fuerza Africana de Reserva, cuyo despliegue en Malí y la República Centroafricana ha abierto nuevas vías de cooperación.

También se debe hacer una planificación y coordinación conjuntas en las primeras etapas de la transición de la capacidad civil, en particular en lo que respecta a los mandatos relativos a los derechos humanos y la protección de los civiles de las operaciones de paz de que se trate. A ese respecto, la Unión Africana podría considerar la posibilidad de elaborar un marco institucional para el despliegue de personal de derechos humanos en las operaciones de paz. Las Naciones Unidas podrían prestar apoyo a la elaboración de las políticas, metodologías y procesos de planificación pertinentes. Además, una mayor coordinación y comprensión de los respectivos mandatos de protección de los civiles de las dos organizaciones y el fortalecimiento de la capacidad civil serían fundamentales para asegurar el cumplimiento eficaz de dichos mandatos.

La prestación de un apoyo previsible y sostenible sigue siendo decisiva para el éxito de la transición de las operaciones de paz de la Unión Africana a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Ese proceso debe seguir siendo dirigido por las organizaciones regionales que han de procurar recursos de sus Estados miembros y asociados. Sin embargo, las experiencias de Malí y la República Centroafricana también han confirmado que ninguna modalidad de apoyo es suficiente por sí misma. La previsibilidad y sostenibilidad de la financiación es más importante aún en el contexto de las operaciones de imposición de la paz. A ese respecto, es necesario seguir haciendo un esfuerzo por optimizar toda la gama de modalidades de apoyo, en particular para facilitar la oportuna puesta en marcha de la Fuerza Africana de Reserva, lo que puede hacerse mediante una combinación de contribuciones voluntarias, cuotas y apoyo bilateral, según proceda. También se podrían contemplar modalidades aprobadas anteriormente para la utilización de los fondos fiduciarios y el establecimiento por la Unión Africana de contratos permanentes aprobados previamente con proveedores de servicios. Ello ayudaría a acortar los plazos de la prestación de apoyo y mejoraría la gestión que la Unión Africana hace de los paquetes de apoyo extrapresupuestario proporcionados por los asociados, como el Mecanismo para la Paz en África apoyado por la Unión Europea. A ese respecto, acojo con beneplácito el informe del Grupo de Alto Nivel sobre Fuentes Alternativas de Financiación de la Unión Africana, presidido por el Presidente de Nigeria, Sr. Olusegun Obasanjo.

La Unión Africana y las Naciones Unidas, en consulta con otros asociados, deben llevar a cabo un proceso de extracción de las experiencias adquiridas a fin de examinar y evaluar los distintos mecanismos disponibles para aumentar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las operaciones de paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad. Además, como se hizo en la República Centroafricana, el Consejo podría considerar la posibilidad de autorizar paquetes de medidas “blandas” de apoyo logístico o equipos de apoyo

técnico, según proceda. También se podría considerar la posibilidad de desplegar en una etapa temprana expertos y facilitadores militares de las Naciones Unidas, incluidos activos de ingeniería y capacidades de transporte táctico. El suministro de una capacidad adicional de las Naciones Unidas en materia de asesoramiento técnico y planificación y asistencia bilateral de otro tipo mejoraría la capacidad y la eficacia de las operaciones de la Unión Africana y facilitaría un traspaso de autoridad sin contratiempos. Cuando está prevista la realización de un traspaso de autoridad entre las dos organizaciones, el pronto despliegue de un equipo de transición conjunto también sería importante para la aplicación efectiva del plan de transición.

Sigo comprometido a velar por que haya una interacción más estrecha entre las dos secretarías y se fortalezcan los mecanismos existentes que rigen su colaboración. De ese modo se facilitarían los procesos de transición en el futuro, en particular en lo que respecta a la adopción de decisiones y la asignación de tareas. A fin de asegurar un marco más coherente para el mantenimiento de la paz mundial, las Naciones Unidas se han comprometido a trabajar con la Unión Africana para elaborar un conjunto de instrumentos de transición creativos y flexibles que encarnen una visión común que las Naciones Unidas y la Unión Africana emplearían, cuando y donde proceda, para orientar los procesos de transición en el futuro. Dicho conjunto de instrumentos incluiría una serie de directrices y normas sobre: a) actividades conjuntas de evaluación y planificación; b) visitas antes del despliegue y generación de fuerzas; c) mecanismos de coordinación; d) la continuidad del mando y control, y la transferencia de efectivos; e) la transferencia de la capacidad civil; f) mecanismos de apoyo; y g) medidas para mejorar las normas relativas a los contingentes.

A ese respecto, en cumplimiento de lo solicitado por el Consejo de Seguridad en su declaración de la Presidencia de 16 de diciembre de 2014, tengo la intención de presentar un informe sobre el modo de seguir reforzando la asociación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en cuestiones de paz y seguridad en África, incluida la labor de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, en 2016. El resultado del proceso de extracción de las experiencias adquiridas también repercute en la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en términos más generales, incluida la función esencial que los asociados bilaterales desempeñan durante los procesos de transición. Me propongo analizar esas repercusiones con más detalle en mi informe sobre la asociación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el ámbito del mantenimiento de la paz que se publicará el 31 de marzo de 2015 conforme a lo solicitado por el Consejo en su resolución 2167 (2014).

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) **BAN** Ki-moon